

INFORME SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LES ORDRES DE CONSERVACIÓ PER FER EFECTIVA LA SEVA EXECUCIÓ.

Autor: Pablo Feu Fontaiña, advocat

Annex de la GUIA PER A L'APLICACIÓ DE LA MASOVERIA URBANA A L'EIXAMPLE redactat per Straddle3 i col·laboradors, desembre 2017

INTRODUCCIÓ

En els darrers temps, les situacions anòmales en matèria d'habitatge es succeeixen en cascada, de manera que una situació anòma no detectada porta a una altra i aquesta, a la seva vegada, pot desembocar en una nova situació anòma. Aquesta successió de situacions anòmales incrementen exponencialment la capacitat d'actuació de les administracions públiques per revertir-les o, fins i tot, impossibiliten la seva efectiva solució, limitant la intervenció pública a actuacions d'emergència que no resolen el problema, sinó que simplement mitiguen els seus efectes.

Així, en els darrers temps és fàcil que una situació anòma de desocupació permanent d'un habitatge avoqui a una altra de manca de conservació i qualsevol d'elles, o les dues, en un problema d'ocupació irregular sense títol habilitant.

D'altra banda, les administracions públiques tenen greus dificultats per atendre la creixent demanda d'habitatges públics, atès l'escàs número del seu parc. Aquest fet obliga a implementar estratègies d'actuació que permetin incentivar l'obtenció d'habitatges destinats a polítiques socials provinents del sector privat, mitjançant la incentivació de la cessió com a mecanisme de reposició de l'ordre jurídic infringit a causa de les infraccions molt greus del deure de conservació dels immobles destinats a habitatge.

L'objecte d'aquest estudi es contrau a analitzar l'estratègia d'actuació que permeti combatre la manca de conservació dels habitatges de manera efectiva i amb tot el potencial normatiu del nostre ordenament jurídic, implicant als propietaris en la solució efectiva del problema per assolir un doble objectiu: d'una banda, garantir que tots els habitatges assoleixin les mínimes garanties d'habitabilitat normativament establertes per al seu destí a residència de persones. D'altra banda, fomentar l'obtenció d'habitatges destinats a polítiques socials mitjançant la subscripció de convenis de rehabilitació que contemplin la cessió temporal com alternativa a les vies de coerció per la correcció d'una infracció detectada. També serà objecte d'anàlisi la possibilitat d'intervenció administrativa per fer front a les ocupacions dels habitatges o dels edificis destinats a habitatges, sense títol habilitant.

A aquest efecte, en primer lloc, s'examinarà quins són els supòsits de fet que requereixen la intervenció administrativa per dictar les ordres de conservació, parant especial atenció en les situacions d'infrahabitatge.

En segon lloc, s'examinarà quines són les mesures que pot adoptar l'administració davant de l'incompliment de l'ordre de conservació pels seu destinatari, tant sancionadores, com d'execució forçosa i quin és el procediment a seguir per fer efectives unes i altres. En aquesta qüestió es parlarà especial atenció a l'estudi de l'execució subsidiària de les ordres incomplertes, definint quin és el mecanisme que permet dotar dels fons necessaris a l'administració per poder finançar la despesa que suposa l'execució de les obres de conservació per compte del propietari incomplidor.

S'analitzarà la figura del conveni de rehabilitació com a mecanisme habilitant de l'obtenció d'habitatge pel seu destí a polítiques públiques i, finalment, es tractarà la problemàtica de les ocupacions irregulars i el remei legal per combatre-les.

EL DEURE DE CONSERVACIÓ. SUPÒSITS DE FET QUE ACTIVEN LA INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA PER A GARANTIR LES CONDICIONS ADEQUADES DELS HABITATGES.

Els propietaris d'immobles destinats a residència de persones tenen l'obligació ineludible de mantenir-los sempre en unes condicions mínimes d'habitabilitat que el nostre ordenament jurídic defineix. Concretament, ho fa en el Decret 141/2012, de 30 d'octubre, sobre les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat. Quan el propietari no compleixi aquets deures de conservació o faci un ús d'habitatge impropï, l'administració pública està obligada a intervenir, ordenant-li l'execució d'allò que calgui perquè l'immoble en qüestió se situï dins dels paràmetres d'habitabilitat establerts normativament.

Així doncs, els supòsits de fet que motiven que l'administració dicti les ordres d'execució són bàsicament dos:

- Les situacions de deficiència estructural d'un immoble per garantir la seguretat de les persones.
- Les situacions de pèrdua o de manca de les condicions d'habitabilitat d'un immoble. En aquest supòsit, l'ordre d'execució té com a objectiu garantir la qualitat de vida i el confort de les persones.

ELS CASOS MÉS GREUS. LA DECLARACIÓ D'INFRAHABITATGE PRÈVIA A L'ORDRE DE CONSERVACIÓ.

En ocasions, la situació dels edificis destinats a habitatges es de tal degradació que es fa necessària una actuació administrativa prèvia per evitar que la seva eventual ocupació posi en risc les condicions de seguretat, salubritat o de vida digna dels seus ocupants. Fins i tot, és fa necessari prohibir la disposició sobre l'immoble per evitar-ho. La manera de fer-ho és declarant la situació d'infrahabitatge de l'immoble.

En efecte, qualsevol immoble destinat a residència de persones que no reuneixi les condicions d'habitabilitat és un infrahabitatge. Així ho estableix tant l'article 3, f) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre del Dret a l'Habitatge, com l'article 2 del Reial Decret Legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei del Sòl i la Rehabilitació Urbana.

Així l'article 3, f) de la Llei del Dret a l'Habitatge defineix l'Infrahabitatge de la forma següent:

“f) Infrahabitatge: l'immoble que, tot i que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per a obtenir-la, es destina a habitatge.”

Segons aquest precepte, és un infrahabitatge qualsevol immoble que es destina a habitatge sense reunir les condicions normativament establertes per ser-ho, perquè en el moment en el que se li està donant aquest ús de residència de persones ni disposa de cèdula d'habitabilitat ni pot obtenir-la en les condicions en les que es troba. És irrellevant, als efectes de la determinació de la situació d'infrahabitatge, si l'immoble en qüestió pot o no arribar a assolir aquestes condicions en cas que es realitzin obres d'adequació, perquè l'important als efectes de la seva declaració com infrahabitatge és una incerta possibilitat de remei futura, sinó que en el moment en el que es detecta hi hagi persones que viuen en un immoble que no reuneix les mínimes condicions d'habitabilitat normativament exigides per a què puguin fer-ho de manera digne.

En el mateix sentit de considerar com infrahabitatge tot aquell immoble destinat a habitatge que en el moment en el que es detecta no compleix amb les condicions exigides pel seu destí a residència de persones, s'expressa l'article 2.2 del Reial Decret Legislatiu 7/2015, amb el següent tenor literal.

“2. Infravivienda: la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación”

Doncs bé, l'article 44 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre del Dret a l'Habitatge, empara la possibilitat que les administracions públiques puguin prohibir les transmissions dels edificis en situació d'infrahabitatge, incloent en la seva declaració la prohibició de disposar que s'ha d'inscriure en el Registre de la Propietat. Així ho estableix l'indicat article 44, apartats 1 i 3 del Llei 18/2007, de la forma següent:

1. *“Les administracions competents han d'impulsar polítiques orientades a eradicar les situacions d'infrahabitatge. Amb aquesta finalitat, han d'aprovar programes d'inspecció i han de vetllar per evitar que immobles en situació d'infrahabitatge siguin venuts, llogats o cedits com a habitatges.*
(...)
3. *La declaració d'infrahabitatge s'ha d'acordar, tramitant-ne prèviament l'expedient contradictori, d'acord amb el procediment que estableix la legislació de procediment administratiu. Aquesta declaració es pot inscriure en el Registre de la Propietat. Si implica una prohibició de disposar de l'habitatge en els termes de l'apartat 1, té el mateix règim legal que les que estableix l'article 26.1 de la Llei hipotecària de l'Estat i s'ha de fer constar en el Registre de la Propietat d'acord amb el que estableixi la norma sectorial aplicable.”*

Per tant, en els casos extrems de manca de conservació dels habitatges, amb caràcter previ o simultani a l'adopció de l'ordre de conservació, l'administració pública pot bloquejar en el

tràfic jurídic a determinats immobles que no disposen de les condicions d'habitabilitat normativament exigides, acordant la prohibició de disposar per tal d'evitar que es destini a ús de residència de persones. A continuació, la mateixa administració haurà de requerir al seu propietari per a que compleixi amb el seu deure de conservació, dictant la corresponent ordre de conservació a l'empara del previst a l'article 38 de la Llei del Dret a l'Habitatge, utilitzant totes les seves prerrogatives, incloses les d'execució forçosa, per tal d'aconseguir el seu efectiu compliment.

REGULACIÓ DE LES ORDRES D'EXECUCIÓ POSTERIOR A LA LLEI 18/2007 DEL DRET A L'HABITATGE.

EL DEURE LEGAL DE CONSERVACIÓ

El deure legal de conservar els immobles destinats a la residència de persones es troba en diversos preceptes, tant de la legislació bàsica estatal, com de la legislació autonòmica.

Legislació Estatal.

L'article 15.1, b) del Reial Decret Legislatiu 7/2017, de 30 d'octubre, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei del Sòl i la Rehabilitació Urbana, estableix l'obligació per tots els propietaris de construccions i edificacions a conservar-los en condicions mínimes de seguretat, salubritat, accessibilitat. Ho fa amb el següent tenor literal:

"1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

...b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos."

Legislació autonòmica

La legislació autonòmica també imposa el deure legal de conservació de les edificacions i de les construccions. Ho fa en l'article 197. 1 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'urbanisme, de la següent forma:

"Deures legals d'ús, conservació i rehabilitació i ordres d'execució

1. Les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions han de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta Llei, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial. Estan incloses en aquests deures la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges."

Desenvolupen aquest deure legal dos Reglaments. D'una banda el Reglament de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret 305/2006, de 18 de juliol. Concretament el seu article 29.2 que estableix el següent:

"Deures d'ús, de conservació i de rehabilitació

... 29.2 Els propietaris o propietàries de terrenys, construccions, instal·lacions i altres béns immobles estan obligats a complir els deures de conservació i de rehabilitació

establerts per la Llei d'urbanisme i aquest Reglament, per la legislació sectorial aplicable i per les ordenances locals. Estan inclosos en aquests deures, amb l'abast que determina la Llei d'urbanisme:

a) El manteniment o la reposició de les condicions de seguretat, salubritat i ornament públic dels béns immobles.

b) La conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges o de les condicions de funcionalitat dels altres tipus de construccions, d'acord amb llur destí.

c) Aquells deures de conservació i rehabilitació que determini la legislació sectorial o que estableixin les normes de protecció del patrimoni cultural dels plans urbanístics.

d) El compliment de les normes sobre rehabilitació urbana establertes pel pla d'ordenació urbanística municipal o pel programa d'actuació urbanística municipal per a àmbits determinats.”

D'altra banda, el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, aprovat pel Decret 64/2014, de 13 de maig, també desenvolupa el deure legal de conservació dels edificis regulant el contingut de les ordres de conservació que s'han de dictar per exigir al seus propietaris, SEMPRE i sense excepcions, mantenir-los en les condicions objectives d'habitabilitat normativament establertes. Ho fa tot el Capítol 3 del Títol 1 (articles 77 a 97).

LES ORDRES DE CONSERVACIÓ.

En matèria d'habitatge és la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge la que habilita a l'administració per poder dictar les ordres de conservació en casos en els que detectin que un habitatge no disposa de cèdula d'habitabilitat o què, disposant-ne, ha perdut les condicions d'habitabilitat mínimes exigides en el nostre ordenament pel Decret 141/2012, de 30 d'octubre, sobre les condicions mínimes d'**habitabilitat** dels habitatges i la cèdula d'**habitabilitat**. La Llei del Dret a l'Habitatge també habilita a l'administració per a què aquesta indiqui exactament quines són les obres que cal executar i detalli l'abast de les mateixes.

Així, la Llei de l'Habitatge dedica el seu Títol II a regular la qualitat del parc immobiliari d'habitatges. Dins d'aquest Títol II, l'article 22 estableix les condicions de qualitat que han de tenir els habitatges per destinar-los a aquest ús. Igualment, dins d'aquest Títol II, l'article 26 estableix que la qualificació definitiva que acredita que un habitatge reuneix les condicions de qualitat legalment establertes, és la cèdula d'habitabilitat, indicant expressament l'apartat 6 d'aquest precepte que la pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat establertes a la Llei, empara a l'administració a l'adopció de les mesures necessàries dirigides a la conservació de l'immoble i/o a la revocació de la cèdula d'habitabilitat. Ho fa amb el següent tenor literal:

“...6. La pèrdua de les condicions mínimes d'habitabilitat que estableixen aquesta llei i els reglaments que la despleguen comporta la revocació de la cèdula d'habitabilitat, sens perjudici de les mesures dirigides a la conservació i la rehabilitació de l'immoble i del règim sancionador que sigui aplicable.”

Per la seva banda, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme i el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament

sobre protecció de la legalitat urbanística, són els instruments legals que habiliten als Ajuntaments per a què elaborin i incorpori en la resolució per la que ordenin l'execució de les obres de conservació, els Projecte tècnic necessari que les obres requereixin, evitant així que l'obligat a executar l'ordre hagi de demanar llicència urbanística per acatar-la i facilitant l'actuació executiva de l'administració. A continuació s'analitzen totes aquestes qüestions.

Administracions públiques legitimades per dictar ordres d'execució: Ajuntaments i Generalitat

L'article 38 de la Llei 18/2007, estableix clarament, que l'administració competent per dictar les ordres d'execució amb l'objectiu de fer complir els deures que estableix el Títol II de l'esmentat cos legal (entre els que es troba el manteniment de les condicions mínimes d'habitabilitat que determinen les condicions de qualitat que han de tenir els habitatges) ho són, indistintament, la Generalitat de Catalunya i els ens locals. Així ho estableix l'indicat article 38 de la Llei del dret a l'Habitatge, de la següent forma:

“La Generalitat i els ens locals, per a fer complir els deures que estableix aquest títol, poden ordenar l'execució d'obres i els canvis, les reparacions, les adequacions o el cessament d'ús que calquin. Les ordres d'execució han d'ésser motivades, i s'han de concretar els defectes que ha d'esmenar el destinatari o la destinatària.”

Com es constata del contingut del precepte transcrit, la Llei habilita, tant a la Generalitat de Catalunya, com als ens locals (o als Consorcis creats per totes dues administracions) per dictar les ordres d'execució que siguin necessàries per donar compliment a les condicions mínimes d'habitabilitat, tenint atribuïda ambdues administracions la competència en aquesta matèria de forma indistinta, perquè la Llei no condiona a res l'exercici de la mateixa ni fa cap atribució de matèries concretes a cap de les dues administracions.

Inclusió del detall de les obres a executar en l'ordre d'execució.

La regulació establerta en el nostre ordenament jurídic impedeix que el compliment de les ordres d'execució depengui exclusivament del propietari incomplidor a qui van dirigides perquè el contingut de les obres a executar ha d'estar explícitament detallat en les ordres d'execució.

En efecte, l'article 90 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística estableix que aquestes ordres han de detallar amb la màxima precisió les obres i les actuacions que cal executar o seguir per solucionar adequadament el problema que motiva l'ordre i, a més, han de fixar un termini cert per la seva execució efectiva.

Així ho disposa l'indicat article 90 del Decret 64/2014, amb el següent tenor literal:

90.1 Les ordres d'execució han de detallar amb claredat i precisió els actes que les persones obligades han d'executar i establir el termini per executar-los voluntàriament en proporció a la seva entitat i complexitat.”

Com es pot comprovar del contingut del precepte transcrit, no és suficient amb que l'ordre d'execució contingui el detall de les deficiències observades i que motiven l'actuació, sinó que, **sobretot, el que ha de contenir és el detall exacte del què cal fer**. D'aquesta manera s'acota

exactament el contingut que haurà de tenir el Projecte que hagi d'elaborar el propietari incomplidor, impedit que quedi en les seves mans definir l'abast del mateix.

Elaboració d'un Projecte tècnic per acatar una ordre d'execució.

Una vegada detallades i precisades les obres i actuacions que cal executar en l'ordre d'execució, el nostre ordenament jurídic exigeix que, quan l'entitat de les obres a executar ho requereixi, s'ha d'elaborar un Projecte adequat a allò que s'ha ordenat.

Doncs bé, la nostra legislació permet que sigui l'administració qui redacti aquest Projecte tècnic, repercutint el seu cost en el propietari i l'incorpori directament en l'ordre de conservació. En tal cas l'obligat no haurà de demanar llicència i directament haurà de complir el contingut de l'ordre d'acord amb el detall exacte de l'obra que estarà continguda en el Projecte tècnic incorporat, en el termini que s'hagi especificat en aquesta ordre.

No obstant, l'administració pot optar per no redactar cap Projecte i obligar al destinatari de l'ordre a redactar-lo d'acord amb el contingut sobre l'abast exacte de les obres a realitzar, que prèviament s'haurà d'haver establert en ella.

Així ho estableix l'article 187 ter del Decretlegislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme, en la redacció donada per la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, amb el següent tenor literal:

Article 187 ter. Actes no subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia

No estan subjectes a intervenció mitjançant llicència urbanística o comunicació prèvia els actes següents:

....c) Els actes i les obres que s'han de dur a terme en compliment d'una ordre d'execució o de restauració, si no requereixen projecte tècnic o si la mateixa ordre o l'acte que n'ordena l'execució subsidiària incorpora el projecte tècnic requerit."

En el mateix sentit, l'article 90.3 del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, estableix que no serà necessària la llicència urbanística ni la comunicació prèvia en els casos en els que es dicti una ordre d'execució que incorpori en el text de la seva resolució el corresponent Projecte tècnic requerit per l'entitat de les obres ordenades. Concretament el precepte estableix el següent:

"90.3 Quan els actes ordenats requereixin un projecte tècnic d'obres per a la seva execució, la resolució que els ordeni pot adjuntar-lo a la mateixa resolució. Si no ho fa, la persona obligada ha de sol·licitar i obtenir la llicència urbanística corresponent prèviament a l'execució dels actes ordenats. En tot cas, l'elaboració del projecte tècnic d'obres és a càrrec de la persona obligada."

Com es constata del contingut del precepte transcrit, l'execució material de les obres només requereix la sol·licitud de llicència a l'administració per part del destinatari de l'ordre d'execució si l'administració no redacta i acompanya a l'ordre el corresponent Projecte tècnic.

Aquest règim, no obstant no és aplicable en cas de que l'execució ordenada estigui revestida d'urgència. En tal supòsit, l'obra s'haurà d'executar sense Projecte, però sota Direcció tècnica i

d'acord sempre amb les prescripcions i amb l'abast previst en l'ordre d'execució. Així ho disposa l'article 95 del mateix Decret 64/2014, de la següent manera:

“Quan, per raons d'urgència fonamentades en situacions de risc imminent per a la salut de les persones o la seguretat de les persones o les coses, sigui necessari executar actes de conservació, rehabilitació i protecció que no admetin demora, l'òrgan municipal competent pot ordenar la seva execució immediata en qualsevol moment, sense l'audiència prèvia de les persones interessades i sota la direcció dels serveis tècnics municipals. En aquests casos, l'ordre d'execució es pot donar de paraula. Si l'actuació afecta un immoble integrant del patrimoni cultural com a bé cultural d'interès nacional, l'òrgan municipal competent ha de requerir els serveis tècnics del departament competent en matèria de patrimoni cultural perquè intervinguin urgentment en coordinació amb els serveis tècnics municipals.”

Finalment, val a dir que, en l'actualitat, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de Règim Jurídic i de Procediment de les Administracions Públiques de Catalunya contempla la comunicació prèvia com una mesura de simplificació administrativa que les administracions públiques poden adoptar, amb caràcter general, en qualsevol tipus de procediment. Per tant, les ordres de conservació, en cas de no portar incorporades el Projecte tècnic exigint per l'entitat de les obres, requeriria que l'obligat es sotmetés al règim de la comunicació prèvia com l'adequat per a l'execució de les ordres d'execució.

Incompliment de l'ordre d'execució.

És molt important que les ordres de conservació detallin l'abast de l'obra a executar, tal i com ordena la Llei, per evitar la dilació en el compliment del deure de conservació i per permetre a l'administració adoptar, ràpidament, les mesures necessàries per fer efectiva l'ordre de conservació donada.

Així, quan l'entitat de les obres requereixi la redacció prèvia d'un Projecte tècnic i l'administració no l'hagi redactat i incorporat a l'ordre, en el cas que el destinatari de l'ordre d'execució deliberadament presentés un Projecte defectuós que no inclogués tot allò que aquesta ja detalla, simulant amb això el compliment del que se li exigeix, l'administració actuant quedarà habilitada a considerar l'ordre d'execució com a no complerta i, amb això, a iniciar les mesures de coerció dirigides a donar compliment efectiu al seu contingut.

En tal cas, les mesures de coerció que el nostre ordenament habilita a adoptar, una vegada verificat l'incompliment d'una ordre d'execució per part del seu destinatari són:

1. L'inici d'un **expedient sancionador**, d'acord amb el previst a l'article 109,1 de la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge
2. La **imposició de multes coercitives**, fins un màxim de 3, per un import, com a molt, del 30% del cost de l'actuació requerida en l'ordre d'execució en mèrits del que disposa l'article 113 de la Llei 18/2007. A continuació s'examinen cadascuna d'aquestes mesures

1. MULTES COERCITIVES

Els articles 38, 3, en relació amb el 113 de la Llei 18/2007, permeten a l'administració a què, una vegada verificat l'incompliment de l'ordre d'execució amb la presentació d'un Projecte tècnic insuficient, imposi multes coercitives al propietari incomplidor.

Així l'article 38, 3 de la Llei de l'Habitatge estableix el següent:

"L'incompliment injustificat d'una ordre d'execució habilita a l'Administració per a adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa seqüents, sens perjudici del que estableixen els articles 39 i 40:

....b) La imposició de multes coercitives d'acord amb el que estableix l'article 113.

Per la seva banda, els apartats 1 i 2 de l'article 113 de la Llei 18/2007, disposen:

"1. L'administració competent, amb independència de l'acció sancionadora, pot imposar de forma reiterada i consecutiva multes coercitives, fins un màxim de tres, quan transcorrin els terminis assenyalats per a dur a terme una acció o omissió prèviament requerida."

2. Les multes relacionades amb l'incompliment en l'execució d'unes obres es poden imposar amb una periodicitat mínima d'un mes i l'import màxim ha d'ésser del 30% dels cost estimat de les obres per cadascuna d'elles. En altres supòsits, la quantia de cadascuna de les multes no ha de superar el 20% de la multa sancionadora establerta per al tipus de sanció comesa."

Per tant, una vegada verificat el primer incompliment d'una ordre d'execució, l'administració, paral·lelament a la incoació del corresponent expedient sancionador, pot imposar multes coercitives fins que es procedeixi el seu efectiu compliment:

- Fins a un màxim de tres.
- Amb una cadència temporal mínima entre elles d'un mes
- Per un import màxim, cadascuna d'elles del 30% del cost estimat de l'obra. Aquest percentatge es considera un criteri de màxim i, per tant, l'import de la multa s'haurà d'establir en el que resulti adequat, aplicant dels criteris de proporcionalitat adients pel cas concret.

En matèria d'habitatge la quantia és superior que l'establerta amb caràcter general per les multes coercitives en matèria urbanística.

Val a dir en aquest punt, que el règim de les multes coercitives previst a la Llei del Dret a l'Habitatge varia substancialment del règim previst a la legislació urbanística, que preveu un límit màxim de 3.000 euros per cada multa coercitiva i no limita el número de les que es poden imposar. Aquest fet genera el dubte de quin dels dos règims seria l'aplicable en els casos que versin sobre mesures d'execució forçosa pel compliment de les ordres de conservació en edificis habitats.

Doncs bé, en matèria d'habitatge sempre haurà de ser d'aplicació el règim previst a la Llei 18/2007. No ja perquè aquesta constitueix la Llei específica en aquesta matèria, sinó perquè respecte al Decret 64/2014, de 13 de maig, pel que es va aprovar el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística, la Llei de l'Habitatge té un rang jeràrquic superior i respecte al del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme, tot i tenir el mateix rang jeràrquic, refon el règim jurídic establert per a les multes coercitives contingut al Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol que és anterior a la Llei 18/2007.

Així, atès que l'article 1.2 del Codi Civil espanyol, inserit en el Títol Preliminar de l'esmentada Llei substantiva que regula l'aplicació i eficàcia de totes les normes del nostre ordenament jurídic, estableix, sense excepció, que les normes jurídiques inferiors no poden contradir a les de superior rang, el Reglament de la Llei d'Urbanisme no seria aplicable en matèria d'imposició de multes coercitives per l'incompliment d'ordres d'execució sobre edificis habitats en tot allò que contradigués a la Llei 18/2007. Aquest article 1.2 del Codi Civil estableix el següent:

"2. Carecerán de validez las disposiciones que contradiganotra de rango superior."

Igualment, atès que l'article 2.2 del Codi Civil espanyol, inserit en el mateix Títol Preliminar, estableix que en cas d'incompatibilitat entre dues normes d'igual rang, s'aplicarà sempre la que sigui posterior, el Decret 1/2005, que es la norma que va introduir el règim jurídic en matèria de multes coercitives que el Decret legislatiu 1/2010 ha mantingut inalterat, tampoc seria aplicable en tot allò que contradigui a la Llei 18/2007, en la mateixa matèria. Concretament l'article 2.2 del Codi Civil estableix el següent:

"Las leyessólo se derogan por otrasposteriores. La derogacióntendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderásiempre a todoaquello que en la ley nueva, sobre la mismamateria, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobranvigencia las que éstahubierederogado"

Per tant, a judici es pot concloure que, en matèria d'imposició de multes coercitives imposades per l'incompliment de les ordres d'execució dictades per a la conservació dels edificis habitats, sempre serà d'aplicació el règim previst a la Llei de 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge.

2. EXPEDIENT SANCIONADOR

Incoació d'un expedient sancionador

Requisit legal

L'article 109,1 de la Llei 18/2007, en relació amb l'article 254 del Decret 305/2006, obliga a l'administració a incoar el corresponent expedient sancionador quan verifiqui l'existència d'una infracció tipificada en la Llei de l'Habitatge. Així ho disposa aquest precepte de la forma següent:

"Totes les conductes que presumptament comportin una vulneració de les disposicions d'aquesta llei subjectes a sanció han de donar lloc a l'inici de diligències dirigides a esbrinar la identitat de les persones presumptament responsables, els fets i les circumstàncies del cas concret per a determinar si són constitutives d'infracció administrativa. Un cop instruïdes les diligències, l'òrgan competent pot resoldre l'arxivament, l'adopció de mesures o, si s'escau, la incoació de l'expedient sancionador."

Doncs bé, la manca de compliment de les ordres de conservació dictades està tipificada com a infracció molt greu en la Llei 18/2007,

Així ho estableix l'article 123.1, f), de la Llei del Dret de l'Habitatge, amb el següent tenor literal:

*“ 12. Són infraccions molt greus en matèria de qualitat del parc immobiliari:
f) Incomplir les ordres d'execució dirigides a la reparació i la reconstrucció d'habitatges establertes per l'article 38.”*

Al respecte, un Projecte d'execució incomplert és aquell que té un contingut que no contempla totes les actuacions que prèviament ha definit l'administració, atès que aquesta li va notificar una ordre d'execució detallant exactament els treballs a realitzar, com exigeix l'article 90.3 del Reglament sobre protecció de la legalitat Urbanística. En tal cas, l'obligat disposava de tota la informació per elaborar el Projecte adequat. No fer-ho porta, a més, unes conseqüències aparellades com és la impossibilitat de resolució del problema i, per tant, la continuació de la situació de degradació de l'immoble que ha originat l'ordre d'execució. La presentació d'un Projecte incomplert constitueix, doncs, un incompliment de l'ordre i això habilita a l'ens públic a incoar el preceptiu procediment sancionador a l'empara de l'article transcrit.

Val a dir que per a què es consideri que es produeix l'incompliment per aquesta causa, l'obligat ha d'haver presentat un Projecte manifestament incomplert, entenent que això succeirà només en aquells casos en els que el document tècnic ometi la major part del contingut detallat de tasques a realitzar relacionades en l'ordre d'execució. No es produirà aquest incompliment, per tant, quan l'omissió tingui un caràcter menor que pot ser fàcilment subsanable sense que aquesta subsanació impliqui la repetició del Projecte o la seva modificació substantiva.

El procediment sancionador requerirà seguir els tràmits ordinaris previstos per aquest tipus de procediments a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques. Així es tracta d'un procediment contradictori que requereix una resolució d'incoació amb la redacció d'un plec de càrrecs. En aquest plec de càrrecs s'ha d'informar al propietari de la presumpta infracció de la que se li considera responsable i s'ha de nomenar un instructor i un Secretari del procediment amb advertència de la possibilitat de poder ser recusats en cas de concorre alguna de les causes taxades de recusació previstes a la Llei 39 /2015.

S'ha de notificar el plec de càrrecs a l'interessat, concedint-li un tràmit d'audiència de 10 dies per tal que pugui formular al·legacions de descàrrec i proposar les proves que consideri pertinents. A continuació l'administració haurà de resoldre aquestes al·legacions (estimant-les o desestimant-les) en la proposta de resolució que haurà de dictar valorant totes les proves. Aquesta proposta l'haurà de notificar a l'interessat per tal que pugui fer al·legacions. Les al·legacions s'hauran de resoldre en la resolució definitiva que, novament, s'haurà de notificar a l'interessat, atorgant-li un termini per formular recurs administratiu en el termini d'un mes amb el corresponent peu de recursos.

El procediment sancionador té previst un termini de tramitació molt curt de tants sols 6 mesos (article 129 de la Llei 18/2007, del dret a l'Habitatge), comptats des de la data en que es resol la incoació (no la data de la notificació de la resolució a l'interessat) fins la data de notificació de la resolució definitiva a l'interessat.

Quant a l'import de la sanció, l'article 118 de la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge estableix la seva quantia en funció de la gravetat de la infracció que la motiva. Així fixa un import màxim de 9.000 € per a les sancions per infraccions lleus, de un màxim de 90.000 € per a les imposades per infraccions greus i de 900.000 € per a les infraccions molt greus.

Per la seva banda, l'article 17, estableix un criteris taxats per a la gradació de les sancions. Aquest precepte estableix un criteri general de ponderació, que consisteix en la necessitat de guardar la deguda adequació entre la gravetat del fet i la sanció a imposar. Per poder realitzar aquesta ponderació, el propi precepte estableix una sèrie de criteris. Són el següents:

1. L'existència o no d'intencionalitat. En els casos de les ordres d'execució incomplertes, la intencionalitat sempre concorre perquè aquesta deriva de la desobediència conscient del seu destinatari a acatar voluntàriament el seu contingut. Per tant, aquest és un criteri agreujant que legitima que no s'imposi la sanció mínima, en tots els casos d'incompliment d'una ordre d'execució.
2. La tipologia i abast dels perjudicis causats, tant a l'administració, com als usuaris dels habitatges. En el cas de les ordres de conservació incomplertes, s'haurà d'avaluar la relació de causa efecte entre el incompliment i els perjudicis causats per aquest incompliment (necessitats de trasllats, despeses en l'habilitació de remeis que minimitzin els efectes de la manca de conservació, etc). L'avaluació d'aquests perjudicis permetrà que la sanció s'incrementi amb el mateix valor que l'import dels perjudicis causats.
3. La reincidència per la comissió de més d'una infracció del mateix deure en menys d'un any. Per a què es pugui considerar el criteri de la reincidència és necessari que la infracció hagi estat declarada per una resolució, ja sigui administrativa o judicial.
4. La incidència de la infracció en l'afectació dels elements estructurals del edificis i en la salut dels seus usuaris. En quant a l'afectació dels elements estructurals s'haurà d'estar al previst per determinar l'abast dels perjudicis causats. Així, quan més malmès estiguin les parts estructurals d'un immoble, més agreujada haurà de ser la sanció. El problema en aquest cas és com es determina econòmicament l'agreujament, d'una forma objectiva que eviti la discrecionalitat administrativa. Una forma possible de computar econòmicament aquest estat de degradació seria assignant per aquesta causa un percentatge màxim d'increment de la sanció sobre la quantia mínima prevista. Així, si la quantia mínima per la sanció greu o molt greu que comporta la desobediència d'una ordre d'execució és de 9.001 euros o 90.001 €, respectivament, aquest criteri de ponderació en funció dels perjudicis causats podria representar, en els pitjors dels casos, un increment d'aquestes quanties en un percentatge que l'administració pot establir lliurement com consideri entre 0 i, per exemple un 50%. D'aquesta forma, quan pitjor estiguin les condicions de l'immoble major percentatge d'increment s'haurà d'aplicar. Per facilitar i objectivar l'aplicació d'aquest percentatge es podria utilitzar una escala que definís cadascú dels estats possibles d'un immoble (de menor a major afectació estructural) i li assignés un índex pel seu estat (entre 1 i 5, per exemple), de forma que cada índex concret tingui aparellat un increment percentual específic. Així, si un immoble te poca afectació estructural, se li aplicarà un índex 1 en una escala i aquest índex portaria aparellat un increment del 10% de la sanció mínima prevista. Pel contrari, si un immoble tingués una elevada afectació estructural l'índex aplicable, en un escala entre 1 i 5, podria ser el 5 i aquest portar aparellat un increment del 50% de la quantia mínima de la sanció prevista.

No obstant, poden haver-hi altres mecanismes de quantificació possibles. El rellevant és que permetin eliminar la discrecionalitat administrativa en l'aplicació dels criteris agreujants.

Quant a l'afectació de la salut de les persones, aquest criteri de ponderació té una especial rellevància, atès que la determinació d'una relació de causa efecte entre la voluntat conscient del destinatari d'una ordre de conservació de no voler complir-la amb el deteriorament de la salut dels que l'habiten, comportarà sempre la constatació d'una conducta típica d'assetjament immobiliari, que necessàriament ha de donar lloc a l'inici d'actuacions penals per a la seva depuració.

5. Els beneficis econòmics obtinguts com a conseqüència de la infracció. En aquest cas, l'import de la sanció hauria d'incrementar-se directament, en la mateixa quantitat econòmica que la suma de tots els beneficis econòmics obtinguts.
6. La repercussió social dels fets. En aquest cas hauria de valorar-se no només l'alarma social que generi l'incompliment, sinó la repercussió, és a dir, la necessitat o no d'activació de mesures de tipus assistencial per pal·liar els efectes de la manca de conservació (reallotjaments, etc..). També en aquest cas s'haurà d'establir un criteri de quantificació que justifiqui el 'increment de la sanció evitant la discrecionalitat de l'administració. El sistema per determinar econòmicament l'agreujament per aquesta causa, podria ser semblant al proposat per avaluar el grau d'afectació dels elements estructurals, atenent a criteris de menor o major repercussió social.
7. El grau de participació en la comissió o en l'omissió. En aquest cas, l'ordre de conservació incompleta sempre requerirà la participació activa del seu destinatari plasmada en la seva desobediència voluntària i conscient. Per tant, aquest criteri agreujant sempre haurà de concórrer en tots els casos d'incompliment d'una ordre d'execució.

3. MESURES ACCESSÒRIES

A banda de les anteriors, existeixen altres mesures de coerció accessòries definides a la Llei 18/2007, que l'administració pot adoptar en cas de verificar un incompliment del deure de conservació en matèria d'habitatge. Aquestes són l'anotació en el Registre de la Propietat de les resolucions que dictin l'execució forçosa d'una ordre d'execució incompleta (multes coercitives o execució subsidiària i, en últim cas, l'expropiació de la finca prèvia la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat).

En efecte, en cas que l'ordre de conservació no complerta provingui d'una situació de manca de conservació, la inscripció en el Registre de la Propietat és possible, en mèrits del previst a l'article 136. 6 b) del mateix cos legal. En aquests casos, el títol a inscriure és la resolució administrativa per la que es declari l'execució forçosa de l'ordre d'execució incompleta. Així ho estableix l'indicat precepte amb el següent tenor literal:

***“6. Poden ésser objecte del corresponent assentament en el Registre de la Propietat amb la durada i les característiques establertes a la Llei hipotecària els actes següents:
...b) Les resolucions que dictin l'execució forçosa d'una ordre d'execució incompleta”***

La resolució a la que es refereix el precepte transcrit pot ser la simple imposició de la primera multa coercitiva, en tant que aquesta multa ja constitueix un mecanisme legal d'execució forçosa, tal i com estableix l'article 100.1 c) de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre del Procediment Administratiu Comú de les administracions Públiques que disposa el següent:

*“1. **La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:***

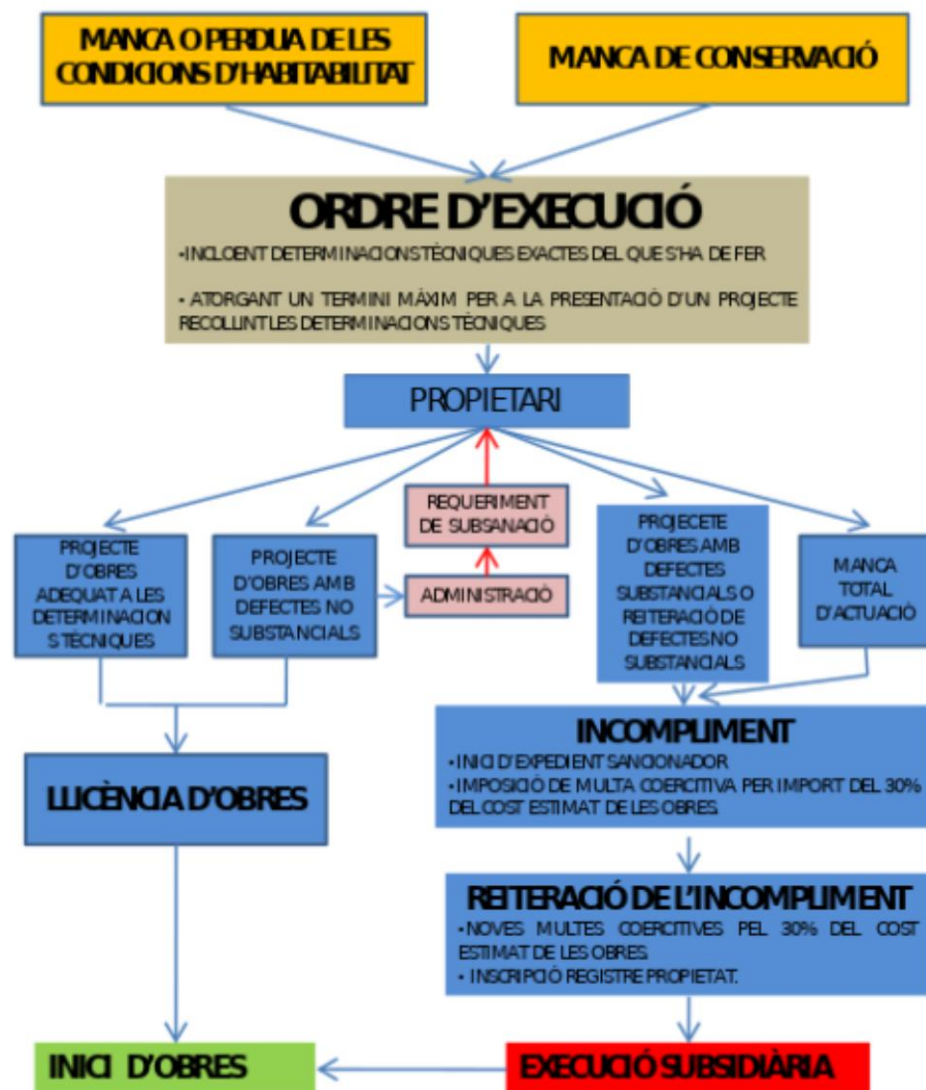
- a) **Apremio sobre el patrimonio.***
- b) **Ejecución subsidiaria.***
- c) **Multa coercitiva.***
- d) **Compulsión sobre las personas.”***

La imposició de multes coercitives posteriors no serà necessari que s'inscriguin en el Registre de la Propietat.

A banda de les multes coercitives, en cas que l'ordre d'execució no s'atengui, el nostre ordenament preveu que sigui l'administració qui l'executi de forma subsidiària. A tal efecte, haurà de dictar una resolució per la que acordi aquesta segona mesura d'execució forçosa i, atès que aquesta és diferent de la d'imposició de multes coercitives, és també susceptible d'inscripció en el Registre de la Propietat a l'empara del previst al mateix article 136,6, b) de la Llei 18/2007, del Dret de l'habitatge.

Finalment, pel cas que s'hagin exhaurit, sense èxit, les vies coercitives, l'article 40.1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, preveu la possibilitat de que l'administració acordi l'expropiació forçosa de la propietat per l'incompliment del deure de conservació i de rehabilitació. Atès que aquesta és una mesura excepcional, la norma exigeix un supòsit agreujat per a què això sigui possible i és que de l'incompliment del deure de conservació se'n derivi un risc per a les persones.

L'esquema del règim jurídic de les ordres de conservació en relació a l'habitatge, és el que s'exposa en el següent quadre:



4. EXECUCIÓ SUBSIDIÀRIA

Supòsit de fet

Davant de l'obstinació del destinatari d'una ordre d'execució per no acatar-la voluntàriament, una vegada que ja s'han incoat els expedients sancionadors i d'execució forçosa, amb la imposició de les corresponents multes coercitives, l'administració pública queda habilitada per executar subsidiàriament l'ordre donada per compte i a càrrec del seu destinatari.

Referències legals

Com ja s'ha raonat, l'article 100 de la Llei 39/2015 configura l'execució subsidiària com un mecanisme més d'execució forçosa, que s'utilitza com a última "ratio" per ser més restrictiu de la llibertat individual que altres, com per exemple, la multa coercitiva que prèviament s'ha hagut d'adoptar.

Procediment

Per tant, l'execució subsidiària no requereix un procediment d'execució forçosa nou i autònom del ja iniciat per a la imposició de les multes coercitives. Aquest fet és important perquè evita que l'adopció d'aquesta mesura precisi la incoació d'un nou expedient contradictori, que empari una instrumentalització dels tràmits d'audiència i al·legacions amb finalitats dilatòries per part de l'obligat a executar l'ordre de conservació.

Així, per a l'adopció de la mesura d'execució subsidiària només caldrà verificar l'incompliment mitjançant l'emissió d'un Informe tècnic que així ho constati i d'un informe del Secretari o Secretaria municipal o de la persona en que hagi delegat, per tal que justifiqui legalment l'adopció de la mesura a l'empara del previst a l'article 102 de la Llei 39/2015. En no ser necessària la incoació d'un expedient nou i autònom, es pot prescindir perfectament del tràmit d'audiència, tal i com ha establert el Tribunal Suprem en reiterada jurisprudència i es pot dictar directament la resolució que acordi l'execució subsidiària que haurà de contenir, això si, el peu de recursos necessari per facilitar la seva impugnació per part de l'obligat. Caldrà, això si, haver fet l'apercibiment previ de l'execució subsidiària en cas d'incompliment en l'ordre de conservació que es dicti.

L'administració que decideixi executar subsidiàriament l'ordre d'execució pot sol·licitar amb caràcter anticipat, al destinatari de l'ordre d'execució incomplerta, el pagament del cost estimat de les obres de conservació. A tal efecte, haurà de practicar la corresponent liquidació provisional, tal i com disposa l'article 102.4 de la Llei 39/2016. Per evitar incórrer en causa d'arbitrarietat, aquesta liquidació provisional, a reserva de la definitiva, necessàriament haurà de notificar-se al destinatari de l'ordre incomplerta, atorgant-li un termini d'audiència de 15 dies per tal que pugui al·legar el que al seu dret li convingui. Una vegada esdevingui ferma en via administrativa la liquidació practicada, l'administració podrà procedir a la seva exacció, si és necessari per via executiva, fins a verificar el seu efectiu pagament.

En cas que l'interessat decideixi no pagar voluntàriament i s'hagi d'instar la via executiva, l'administració podrà avançar els diners de la liquidació provisional, per la qual cosa necessitarà l'oportuna aprovació pressupostària. A més, serà necessària l'elaboració, per part dels tècnics de l'administració o dels que aquesta hagi contractat a tal efecte, d'un Projecte tècnic que avaluï l'execució de les obres de conservació, el que, com és obvi no evitarà l'assumpció de les responsabilitats pròpies que es deriven de l'autoria d'aquests Projectes.

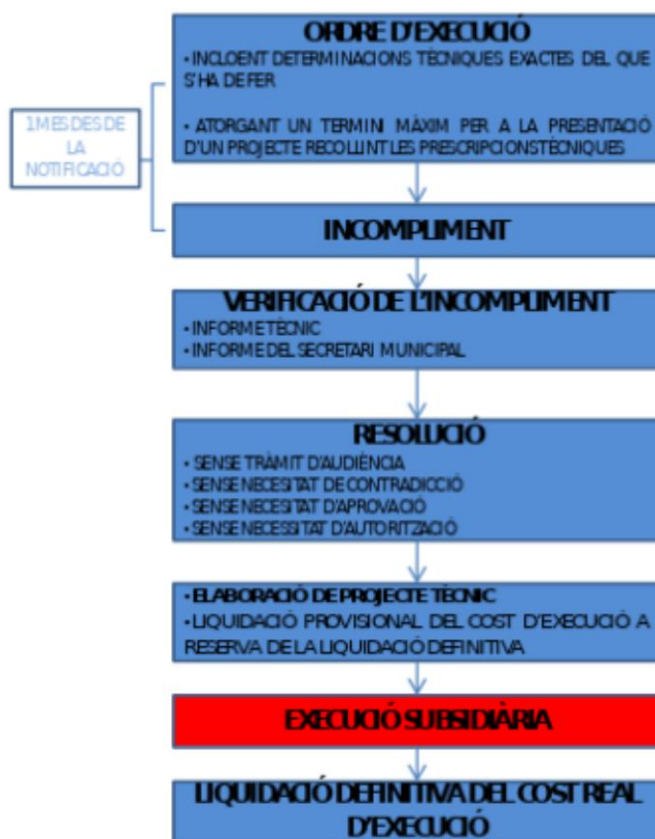
No obstant, existeix una possibilitat per evitar que els tècnics de les administracions hagin d'assumir aquesta responsabilitat que es deriva de la redacció dels Projectes per a les execucions subsidiàries d'obres de conservació. Aquesta és la contractació de l'execució de les obres externament, d'acord amb allò establert en la Llei de contractes de les administracions públiques, a alguna entitat mercantil que no només executi materialment les obres, sinó que, a més, subcontracti als tècnics que elaborin els Projectes necessaris per a fer-ho. És important destacar que no cal que la licitació es faci obra per obra. Res impedeix que l'administració, en l'àmbit de les seves competències, tingui una contracta prèviament seleccionada per a l'execució de totes les obres que s'hagin de fer en execució subsidiària de diverses ordres de conservació incomplertes pels seus destinataris. Així ho ha establert entre d'altres el Tribunal Superior de Justícia de Madrid, en la seva sentència de 30 de juny de 2.000.

Evidentment això requereix una potent dotació pressupostària prèvia que pot obtenir-se utilitzant tots els diners que s'obtinguin, tant de les sancions imposades, com de les multes coercitives, així com de les liquidacions provisionals practicades durant la fase executiva, com s'analitzarà més endavant.

Finalment una vegada realitzada l'obra i, per tant, determinat el seu cost real, l'administració actuant haurà de procedir a efectuar la liquidació definitiva de l'execució subsidiària que, novament exigirà al destinatari incomplidor, si és necessari, mitjançant la via de constrenyiment, fins el seu efectiu pagament.

La síntesi del procediment que s'ha de seguir per a les execucions subsidiàries de les ordres de conservació incomplertes s'expressa en el següent quadre:

PROCEDIMENT D'EXECUCIÓ SUBSIDIÀRIA



MECANISME DE FINANÇAMENT DE LES OBRES QUE L'ADMINISTRACIÓ HA D'EXECUTAR SUBSIDIÀRIAMENT.

El principal problema que presenten les execucions subsidiàries de les ordres d'execució incomplertes és el seu cost. En efecte, en la major part dels casos, les obres necessàries per solucionar algunes situacions de manca de conservació dels immobles o per restituir les seves condicions d'habitabilitat, requereixen intervencions en la infraestructura dels edificis i, com és sabut, qualsevol obra d'aquesta mena comporta una despesa molt elevada. Aquest fet dissuadeix a les administracions públiques a adoptar aquest mecanisme d'execució forçosa, per la manca de disposició de recursos econòmics suficients per poder fer front al cost de les obres. Aquesta dissuasió resulta encara major per l'administració sí, a banda de tenir que assumir amb recursos propis el cost dels treballs que ha de realitzar subsidiàriament per compte del propietari incomplidor, resulta que, a més, ha d'assumir també la responsabilitat de la seva correcta execució, responsabilitat que s'allarga en el temps un cop executades les obres.

La situació de fet que es crea és que l'execució subsidiària beneficia encara més a qui no compleix voluntàriament amb l'ordre de conservació donada, atès que aquest propietari incomplidor es beneficia d'una obra que millora les condicions de la seva propietat, sense pagar-la i sense assumir la responsabilitat de la seva execució. A més, aquest propietari

desobedient té acció per reclamar a l'administració les conseqüències d'una eventual execució subsidiària deficient.

Amb això, en la majoria dels casos, les ordres d'execució resten definitivament incomplertes quan ja s'han imposat les tres multes coercitives que, com a màxim, permet la Llei de l'Habitatge i, el que és més greu, els immobles romanen indefinidament en la mateixa situació de precarietat o d'inseguretat i risc que va motivar que es dictessin, comportant aquesta situació un incompliment, també indefinit, per part del propietari de la funció social de la propietat.

Imputació de l'import de les mesures de coerció del propietari incomplidor al finançament de les obres d'execució subsidiària.

La Llei 18/2007 ofereix una solució per evitar la situació de gravamen que suposa per l'administració pública l'assumpció de les execucions subsidiàries de les ordres d'execució incomplertes: permet destinar tot els imports de les multes coercitives i de les sancions imposades a un propietari que portin causa de la infracció del deure de conservació dels edificis i dels seus habitatges, a l'execució subsidiària de les obres necessàries per solucionar el problema.

Això, unit a la possibilitat que ja es tenia abans de la vigència de la Llei 18/2007 de liquidar anticipadament el cost estimat de les obres i, després, definitivament el seu cost real, permet afrontar la despesa de les obres que requereix l'execució subsidiària, no amb recursos propis de l'administració, sinó amb els recursos del propietari incomplidor. El més important, però, és que no és necessari esperar a que aquest faci efectiu el pagament, perquè la Llei habilita a la creació d'un fons comú que es nodreix de les exaccions econòmiques que es deriven dels conceptes indicats (multes coercitives, sanció i liquidacions), obtingudes per la via executiva, per destinar-lo a les execucions subsidiàries.

Efectivament, d'una banda, l'article 113, 3 de la Llei de l'Habitatge estableix expressament que el destí de les multes coercitives imposades al propietari incomplidor d'una ordre d'execució ha de ser el de sufragar el cost d'aquesta. Així ho estableix el precepte amb el següent tenor literal:

*“3. **L'import de les multes coercitives resta inicialment afectat al pagament de les despeses que generi la possible execució subsidiària de l'ordre incomplerta, sens perjudici de la repercussió del cost total de les obres a qui ho incompleixi.**”*

Com ja s'ha exposat en els apartats precedents, l'import màxim de les multes coercitives pot ser de fins el 30% del cost de les obres que és necessari executar. Aquest percentatge es considera un criteri de màxim i, per tant, l'import de la multa s'haurà d'establir en el que resulti adequat, aplicant els criteris de proporcionalitat adients pel cas concret.

Això significa que, davant de l'obstinació del propietari incomplidor, l'administració podria reclamar fins el 90% del cost d'execució estimat de l'obra de conservació, dins els tres mesos següents a la primera verificació d'incompliment i pot fer efectiu el cobrament utilitzant la via executiva.

A més, d'aquesta quantitat resultant de les multes coercitives, es poden destinar també a la finalitat de finançar les execucions subsidiàries l'import de les multes imposades amb caràcter

sancionador que porta causa de la infracció que suposa la manca de conservació d'un edifici o d'algun dels seus habitatges. Així ho estableix l'article 119, 1 de la Llei 18/2007, amb el següent tenor literal:

“1 Les quantitats que s'ingressin com a conseqüència de les multes imposades amb caràcter sancionador s'han de destinar al finançament de polítiques públiques destinades a garantir el dret a l'habitatge.”

Com es pot observar, el precepte transcrit no parla concretament de que l'import de les sancions es pugui destinar al finançament de les execucions subsidiàries, sinó que el que l'article 119,1 de la Llei de l'Habitatge estableix és la possibilitat de finançar amb aquests imports són les polítiques públiques destinades a garantir el dret de l'habitatge.

Doncs bé, l'execució subsidiària de les ordres de conservació incomplertes constitueix una mesura inserida en la política pública destinada a garantir un dret d'habitatge digne que requereix, com és evident, el corresponent finançament.

A banda del import de les multes coercitives i el de les sancions, com s'ha apuntat, també es pot destinar a sufragar el cost d'execució subsidiària de les obres de conservació, l'import de les liquidacions que l'administració practiqui amb aquesta finalitat, tant la provisional, que pot elaborar amb caràcter estimatiu abans de l' inici dels treballs, com la definitiva que haurà d'elaborar una vegada executada l'obra, completant a l'anterior. Exactament igual que en els casos anteriors, la manca de pagament voluntari de l' import d'aquestes liquidacions ha de donar lloc a la seva reclamació per part de l'administració per la via executiva.

Possibilitat d'execució subsidiària sense necessitat d'esperar a l'efectiu cobrament de les mesures de coerció per part del propietari incomplidor.

Abans s'ha manifestat que no és necessari esperar a que el propietari incomplidor faci efectiu els imports de la sanció, les multes coercitives o la liquidació del cost de les obres, per a què l'administració pugui iniciar les obres de conservació necessàries amb caràcter subsidiari. Ni tant sols és necessari que l'administració hagi obtingut el pagament per via executiva, en cas que l'obligat renunciï a complir voluntàriament. **Això, perquè com s'ha avançat, el cost d'una execució subsidiària concreta es pot sufragar amb els diners del fons que l'administració pot crear per dur a terme totes les execucions subsidiàries que determini, i que provenen de les aportacions ja obtingudes (ja sigui voluntàriament o per via executiva) d'altres obligats incomplidors als que ja se'ls hagin aplicat els mecanismes de coerció (multes coercitives), se'ls hagi sancionat i se'ls hagi liquidat el cost de les obres a executar.**

Aquest fons, una vegada estigui suficientment dotat, ha de permetre que en cada exercici l'administració pugui contractar a una empresa seleccionada d'acord amb l'establert en la Llei de contractes de les Administracions Públiques, per poder dur a terme les obres que subsidiàriament s'hagi decidit executar.

Això, a més, soluciona un altre problema accessori i és que contractant les obres amb un tercer, serà aquest tercer qui haurà d'elaborar el Projecte tècnic constructiu i, per tant, qui assumirà la responsabilitat que es deriva de la redacció i de l'execució de les obres projectades, exonerant així a l'administració de qualsevol responsabilitat per aquesta causa.

Haurà de tenir-se en compte que la liquidació definitiva que es practiqui a cada propietari incomplidor haurà de contemplar, no únicament el cost real d'execució de l'obra, sinó també la part proporcional de la partida econòmica prevista per a la contractació d'un tercer per a l'execució material de la mateixa.

Per tant, la creació del fons esmentat fa que, d'una banda, es garanteixi que el cost de les obres d'execució el pagarà sempre el propietari incomplidor de l'ordre de conservació i no l'administració que l'ha dictada.

D'altra banda, permet exonerar a l'administració de qualsevol responsabilitat que es pugui derivar de la seva execució, perquè permetrà la contractació de tercers per a dur a terme les obres concretes, essent aquests tercers el únics que, com s'ha raonat, assumiran aquesta responsabilitat.

La gestió d'aquesta execució per tercers la poden fer directament les societats municipals que tinguin encomanda aquesta gestió i tinguin aquesta facultat incorporada en els seus Estatuts. Això perquè l'article 23 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el text refós de la Llei d'Urbanisme, atorga a aquestes societats municipals la condició d'administració actuant.

En darrer terme, i el que és més important, es donarà eficàcia plena a la conservació dels edificis i dels habitatges en adequat estat de conservació per al seu ús en un espai molt curt de temps (l'imprescindible per computar els terminis del procediment incoat a tal efecte), millorant amb això el parc global d'habitatges del municipi.

Això, necessàriament precisa, en primer lloc, la detecció de tots els casos existents d'incompliment d'ordres de conservació ja dictades. En segon terme, la imposició de les multes coercitives per import del 30% del cost de l'obra, fins un màxim de tres, que permet la Llei de l'Habitatge. En tercer lloc, serà necessària la incoació del corresponent expedient sancionador que haurà de culminar amb la imposició d'una sanció per, com a mínim, una infracció greu tipificada a l'article 124.1, d) de la Llei 18/2007. En quart lloc, caldrà practicar les liquidacions oportunes (provisional i definitiva) del cost total de l'obra, incloent la part proporcional del cost de contractació a un tercer.

Finalment, caldrà una coordinació perfecta amb l'òrgan administratiu encarregat de la reclamació per via executiva dels deutes que es derivin de l'impagament voluntari dels anteriors conceptes (multes coercitives, sancions i liquidacions), per fer efectius aquests pagaments el més ràpidament possible i començar a dotar els fons necessaris que requereix l'execució subsidiària de les ordres de conservació incomplertes.

Aquest sistema de finançament requereix un temps per obtenir els primers ingressos i permetre dotar de fons suficients a l'administració per tal de què aquesta pugui determinar quines obres pot licitar. Una vegada iniciat, atès que aquest sistema de finançament és continu, es podrà assolir la fita de que les ordres de conservació sempre es puguin arribar a executar a través d'uns fons que generarà el propi sistema de reclamació executiva pel seu compliment. O dit d'una altra manera, amb el temps s'assolirà que l'execució forçosa de les ordres d'execució es financin amb els recursos aportats pels propis destinataris incomplidors de les mateixes, sense que sigui necessari aportacions complementàries de l'administració, que podran ser destinats a altres fins.

L'esquema del sistema de finançament proposat és resumeix en el següent quadre:

APROVISIONAMENT DE FONS PER A L'EXECUCIÓ SIBSDIÀRIA D'OBRES DE CONSERVACIÓ



L'EXPROPIACIÓ PER L'INCOMPLIMENT DEL DEURE DE CONSERVACIÓ DELS IMMOBLES

A continuació s'analitzarà la regulació legal de la possibilitat que tenen les administracions públiques d'acordar l'expropiació dels béns immobles sobre els que hagin recaigut ordres d'execució dirigides a la seva conservació, quan el propietari hagi desatès aquestes ordres sense causa justificada.

En primer lloc s'examinarà quin és el supòsit de fet que empara la declaració d'expropiació i, després, quin són els requisits legals necessaris per acordar-la.

Supòsit de fet.

En el nostre ordenament jurídic l'expropiació es configura com un mecanisme forçós de transmissió de la propietat d'un particular a una administració pública. Atès que el particular no transmet voluntàriament el bé, sinó que es l'administració qui li obliga a fer-ho al marge de la seva voluntat, és necessari que, en tots els casos, la adquisició estigui sempre justificada per una causa d'interès públic.

Doncs bé, en el nostre ordenament el dret de propietat està expressament reconegut en la Constitució Espanyola de 1978, concretament en el seu article 33, i es consagra com un poder de disposició d'algú sobre una cosa, que està limitat per la funció social que aquesta cosa té.

En el cas d'un edifici, sobre tot si està destinat a la residència de persones, la funció social de la de propietat d'aquest immoble ve definida per les obligacions que les diferents lleis imposen al seu propietari. En matèria d'habitatge aquestes obligacions se sintetitzen en dues: d'una banda, la de garantir que qui l'habita ho podrà fer sempre en adequades condicions d'ús i, d'altra banda, la de garantir sempre la seguretat i salubritat de tothom, tant dels que l'habiten, como dels que no.

Aquestes obligacions estan recollides a la Llei, concretament a l'article 197, 1 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'Urbanisme, amb el següent tenor literal:

“Les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions han de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta Llei, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial. Estan incloses en aquests deures la conservació i la rehabilitació de les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges.”

Com ja s'ha exposat en els apartats precedents, quan un edifici o els habitatges que l'integren perden les seves condicions d'habitabilitat, o bé, es troben en un estat de conservació deficient, l'administració pot obligar al propietari a que compleixi les obligacions que l'imposa la Llei, dictant a tal efecte l'oportuna ordre de conservació.

Com també s'ha vist, si l'ordre no l'acata el seu destinatari, l'administració pot forçar el seu compliment emprant els mecanismes d'execució forçosa previstos a l'article 38.3 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge, que són dos, o bé l'execució subsidiària, o bé la imposició de multes coercitives al propietari incomplidor.

En el cas que persisteixi l'incompliment de l'ordre d'execució una vegada adoptades les mesures de coerció per part de l'administració, la Llei la faculta per a què pugui expropiar l'immoble. Això perquè es dóna una causa d'utilitat pública que ho legitima: la necessitat de preservar la funció social de la propietat de l'edifici deficient per tal de garantir els drets de tercers que es veuen vulnerats per aquest incompliment voluntari.

El problema, però, és l'alt cost que l'expropiació té per a l'administració pública que no disposa de recursos suficients per poder afrontar el pagament del justpreu, normalment elevat, que tenen els immobles de qualsevol nucli residencial, per molt malmès que estigui l'immoble. Aquest fet empara que el compliment de les ordres de conservació quedin a expenses de la voluntat d'un propietari que pot intuir fàcilment que, per molt que s'obstini en no complir amb el seu deure de conservació no arribarà a perdre mai la titularitat dominical de l'edifici per l'elevat cost que suposa l'actuació expropiatòria per aquest causa.

No obstant, la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge minimitza aquesta dificultat i rebaixa la càrrega expropiatòria de les administracions, permetent que aquesta mesura de coerció esdevingui factible i, per tant, que la millora del parc d'habitatges no acabi depenent de la voluntat dels propietaris que no compleixen amb els deures inherents al seu dret de propietat.

Compensació del valor d'expropiació amb l'import de les multes i sancions

Com més endavant es veurà, un dels requisits necessaris per a què es pugui acordar l'expropiació d'un immoble a causa de l'incompliment del seu propietari d'acatar el contingut

d'una ordre d'execució és que prèviament s'hagi esgotat la via coercitiva que, com també es veurà, admet la utilització de qualsevol de les dues mesures d'execució forçosa previstes a la Llei: o bé la imposició de multes coercitives, o bé l'execució subsidiària de l'ordre incomplerta.

Quan en aquesta via coercitiva l'administració opti per la imposició de multes coercitives, l'esgotament de la via es produirà quan s'hagi imposat la última de les 3 que l'article 113,2 de la Llei 18/2007 admet que s'imposi al propietari incomplidor, per un import de fins al 30% del valor de reparació.

Igualment, la Llei del Dret a l'Habitatge, en el seus articles 123.1,g) i 124, 1,c) tipifica l'incompliment de les ordres de conservació com una infracció molt greu o greu, respectivament, en funció de si l'ordre es dirigeix a reparar o reconstruir els immobles o a restituir les condicions d'habitabilitat d'un habitatge.

En cas que la infracció sigui molt greu l'apartat 1 de l'article 118 de la mateixa Llei, preveu la imposició d'una sanció al responsable de fins a 900.000 euros, mentre que si la tipificació és greu, l'apartat 2 del mateix precepte estableix la possibilitat de imposar una sanció de fins a 90.000 euros.

En el cas de què les multes coercitives i la sanció imposades les arribi a pagar el propietari, l'administració disposaria dels recursos suficients per poder executar les obres de reparació especificades en l'ordre d'execució i, en conseqüència, no serà necessari acudir al procediment expropiatori.

El problema es genera quan el propietari infractor, a més de no acatar l'ordre de conservació, tampoc paga l'import de les multes coercitives ni de la sanció que l'administració li ha imposat.

En aquest cas, l'ens públic quedarà lliure per iniciar el procediment que ha de portar a l'acord d'expropiació de l'immoble en qüestió, atès que es compleix el requisit bàsic d'haver esgotat, sense èxit, la via coercitiva emprada. Si ho fa, **podrà descomptar del valor d'expropiació que finalment es determini, l'import de les multes coercitives impagades, de les sancions que s'hagin imposat i dels recàrrecs pel retràs en l'impagament de totes aquestes quantitats.**

Això perquè tant l'import de les multes coercitives, com de les sancions impagades, en tant que deutes mantinguts amb la Hisenda pública, passen a assimilar-se a un deute tributari, encara que el seu origen no sigui l'impagament d'un tribut. Així ho ha declarat la sentència del Tribunal Constitucional de 20 de novembre de 2006, amb el següent tenor literal:

*“Como permite apreciar la lectura de las resoluciones judiciales impugnadas, tanto el Juzgado de Primera Instancia como la Audiencia Provincial, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que con carácter exclusivo les confiere el art. 117.3 CE, han dado en ellas una respuesta motivada y fundada en Derecho a la cuestiones suscitadas en el proceso, referidas a la aplicación del mecanismo de la compensación del art. 68.1 LGT de 1963 a la extinción de deudas tributarias, en concreto, a las cantidades que el suspenso adeudaba a la hacienda pública en concepto de multas, recursos eventuales e intereses que habían sido objeto de la vía de apremio, así como a la extensión y alcance de este mecanismo de compensación respecto a créditos incluidos o no en la lista definitiva de acreedores. **En efecto, el Juzgado, con base en lo dispuesto en el art. 68.1 LGT de 1963, ha admitido como forma de extinción de aquellas cantidades el mecanismo de compensación regulado en el citado precepto para las deudas tributarias, habiendo precisado la Audiencia Provincial, en contestación al planteamiento de la recurrente en amparo, que la noción de deuda tributaria del***

mencionado precepto legal comprende, no sólo la deuda impositiva, sino también cualquier obligación pendiente de pago a favor de la hacienda pública, por lo tanto también las cantidades que el suspenso adeudaba a la hacienda *pública en concepto de multas, recursos eventuales e intereses, invocando en apoyo de aquella noción una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, perfectamente identificada en el Auto recurrido en amparo. De otra parte ambas resoluciones judiciales consideraron aplicable el art. 68.1 LGT de 1963 al crédito compensado, con independencia de que estuviera incluido o no en la lista definitiva de acreedores, pues la Agencia Estatal de la Administración Tributaria había ejercido oportunamente su derecho de abstención (art. 15 de la Ley de suspensión de pagos de 26 de julio de 1922, en relación con los arts. 71 y 73 LGT de 1963) y, por lo tanto, no se hallaba sujeta al convenio de acreedores.*

L'assimilació dels deutes provinents dels impagaments de multes i sancions administratives amb els deutes provinents de l'impagament d'un tribut, determina que als primers els hi pugui ser d'aplicació el que disposa l'article 71 de la Llei 58/2003, General Tributaria, que admet la compensació dels deutes tributaris que un particular ostenti front a una administració pública, amb el crèdits reconeguts per un acte administratiu, com ho és el reconeixement del pagament d'un justipreu al seu favor.

Així ho estableix l'indicat article 71 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributaria, amb el següent tenor literal:

“Artículo 71. Compensación.

- 1. Las deudas tributarias de un obligado tributario podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con créditos reconocidos por acto administrativo a favor del mismo obligado, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.***
- 2. La compensación se acordará de oficio o a instancia del obligado tributario.***
- 3. Los obligados tributarios podrán solicitar la compensación de los créditos y las deudas tributarias de las que sean titulares mediante un sistema de cuenta corriente, en los términos que reglamentariamente se determinen.”***

Aquesta compensació dels deutes provinents de multes i sancions impagades per un particular amb els crèdits que aquest particular ostenti amb la mateixa administració amb qui té el deute, l' haurà de fer forçosament d'ofici l'administració, quan el deute es trobi en període executiu. Així ho estableix l'article 173 de la mateixa Llei Tributaria de la següent forma:

“Artículo 73. Compensación de oficio.

- 1. La Administración tributaria compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo.***

Per tant, la Llei no només habilita, sinó que obliga a l'administració a què, quan acordi l'expropiació d'un edifici per causa del incompliment d'una ordre de conservació, compensi l'import del justipreu amb el import de les multes coercitives i les sancions impagades pel propietari, que se li van imposar a causa de l' incompliment del seu deure.

Aquesta possibilitat, tenint en compte l'alt import de les multes coercitives i de la sanció que porta aparellada l'incompliment del deure de conservació, facilita l'actuació de l'administració davant de l' obstinada passivitat del propietari infractor i li permet solucionar amb eficàcia el problema de degradació de les edificacions i dels seus problemes connexes, sobre tot, quan aquesta afecta a sectors amplis d'una mateixa àrea residencial. Així, o bé el propietari

reacciona davant de la possibilitat de què se li embargui un edifici per una suma inferior al seu valor de mercat, atenent a les compensacions de crèdits, o bé el problema el pot solucionar l'administració ingressant en el seu patrimoni un immoble per un valor inferior al de mercat, que pot reingressar en el tràfic jurídic mitjançant la transmissió a un nou adquirent, amb les degudes garanties per a la rehabilitació del bé expropiat, per un valor adequat al de mercat.

En síntesi l'esquema de la compensació pels casos d'expropiació per causa de l'incompliment del deure de conservació d'un edifici, és el següent:



Requisits per acordar l'expropiació.

La regulació de l'expropiació per causa de l'incompliment del deure de conservació i rehabilitació dels edificis es troba en l'article 40 de la Llei 18/2007, del Dret a l'Habitatge. Aquest precepte estableix que els requisits necessaris per poder acordar l'expropiació són bàsicament dos:

1. Exhaustiment de les vies de foment i coercitives.
2. Declaració prèvia del corresponent expedient de declaració de l'incompliment de la funció social de la propietat.

A continuació s'analitzarà cadascú d'ells separatament.

Exhauriment de les vies de foment i coercitives.

Com ja s'ha manifestat, l'expropiació és un mitjà de transmissió forçosa d'un bé de titularitat privada, que no pot acordar-se de forma arbitrària i amb voluntat confiscatòria. Per aquest motiu, en aquest cas, el primer que caldrà acreditar de forma indubitada és que el propietari destinatari d'una ordre de conservació no l'ha acatat, simplement perquè no ha volgut, però no perquè no ha pogut.

Per aquest motiu, l'article 40, 1 de la Llei 18/2007 estableix la necessitat de què, d'una banda, l'administració hagi esgotat totes les possibilitats per conminar al propietari a complir l'ordre d'execució, no quedant-li cap més alternativa per aconseguir-ho que l'expropiació i, d'altra banda, què hagi esgotat també totes les vies de foment per facilitar el compliment de l'ordre donada, fins i tot, oferint-li ajuts públics per afrontar el cost de les reparacions.

Així ho disposa el precepte, amb el següent tenor literal:

“Expropiació per incompliment del deure de conservació i rehabilitació

1. Un cop exhaurides les vies de foment i coercitives que estableix aquest títol, en els àmbits qualificats pel Pla territorial sectorial d'habitatge com d'una forta i acreditada demanda residencial, l'administració competent pot acordar l'expropiació forçosa de la propietat per incompliment del deure de conservació i rehabilitació si aquest incompliment comporta un risc per a la seguretat de les persones, sempre que s'hagin garantit, als propietaris que en demostrin la necessitat, els ajuts públics suficients per a fer front al cost del deure de rehabilitació de llur habitatge.

2. Per a exercir la potestat expropiatòria, s'ha d'instruir prèviament el corresponent expedient de declaració d'incompliment de la funció social de la propietat.

3. En l'execució de les mesures que estableixen els apartats 1 i 2, el departament competent en matèria d'habitatge i les administracions locals han d'actuar coordinadament.

Exhauriment de les vies de foment i coercitives.

Quan el precepte estableix que amb caràcter previ a la incoació de qualsevol expedient expropiatori per l'incompliment d'una ordre de conservació, és necessari que l'administració hagi exhaurit les vies coercitives que estableix el Títol III de la Llei de l'Habitatge, no significa que s'hagin d'haver utilitzat necessàriament els dos mecanismes de coerció previstos a l'article 38 de la mateixa Llei (l'execució subsidiària i la imposició de multes coercitives). N'hi ha prou amb què s'hagi utilitzat un dels dos sense resultat, atès que el que s'ha d'haver exhaurit és la via coercitiva i aquesta segons l'article 38 s'implementa adoptant qualsevol de les dues mesures d'execució forçosa previstes.

Per tant, l'administració iniciarà la via coercitiva adoptant un dels dos mecanismes d'execució forçosa possibles. Una vegada utilitzat aquest mecanisme, si l'incompliment subsisteix, la via coercitiva haurà finalitzat i la via expropiatòria quedarà oberta, sense que sigui necessari tornar a obrir novament una altra via coercitiva prèvia per adoptar l'altre mecanisme d'execució forçosa que manca.

No s'ha de confondre l'esgotament de la via coercitiva que és una, amb l'esgotament dels mecanismes d'execució forçosa (o de coerció) que són dos.

Igualment, el precepte estableix la necessitat d'haver esgotat la via de foment. Aquest requisit té sentit per evitar expropiar un bé immoble a qui no té possibilitats d'afrontar la despesa que representa conservar-lo en els termes exigits per l'administració, diferenciant la situació de qui incompleix perquè no vol del que incompleix perquè, volent, no pot.

Aquest requisit té sentit per evitar equiparar una conducta antijurídica dolosa i volguda a una altre no volguda però irremeiable.

Declaració prèvia de l'incompliment de la funció social de la propietat.

Un altre requisit que cal complir per poder iniciar la via expropiatòria per causa del incompliment del deure de conservació dels immobles és la necessitat de què prèviament s'hagi declarat l'incompliment de la funció social de la propietat, mitjançant la substanciació d'un procediment contradictori. Així ho estableix l'apartat 2 de l'article 40, 1 de la Llei 18/2007.

Amb la declaració d'incompliment de la funció social de la propietat es garanteix que el propietari incomplidor serà escoltat abans de que l'administració decideixi expropiar-li l'edifici sobre el que recau l'ordre de conservació incomplerta.

La regulació del procediment de declaració de l'incompliment de la funció social de la propietat només es troba a l'article 42 de la Llei del Dret a l'Habitatge quan regula aquest procediment pels casos de desocupació permanent dels habitatges. No obstant, al marge de quina sigui la causa que motivi la necessitat d'efectuar aquesta declaració, el procediment per efectuar-la és únic i, per tant, la regulació prevista en aquest precepte és també vàlida pels casos en que l'origen de la mateixa sigui l'incompliment de l'ordre de conservació d'un edifici.

L'article 42.6 de la Llei 18/2007 estableix la necessitat d'incoar un procediment contradictori que s'ha de substanciar d'acord amb els tràmits generals dels procediments administratius, previstos a la Llei, és a dir, en síntesi, l'acord d'iniciació, el tràmit d'al·legacions, la pràctica de prova, l'audiència de l'interessat i la resolució que posi fi al procediment. Així ho estableix l'article 42, 6, amb el següent tenor literal:

“Un cop posades a disposició dels propietaris totes les mesures de foment que estableixen els apartats anteriors, en els àmbits declarats com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada, l'administració pot declarar l'incompliment de la funció social de la propietat i acordar el lloguer forçós de l'habitatge. La declaració de l'incompliment s'ha de fer per mitjà d'un expedient contradictori, d'acord amb el que estableix la normativa del procediment administratiu, en el qual cal detallar les vies de foment específiques que s'hagin posat a disposició de la propietat per facilitar el lloguer de l'habitatge.....”

El precepte transcrit torna a requerir que, amb caràcter previ a la declaració de l'incompliment de la funció social de la propietat, s'hagin esgotat les vies de foment, tal i com exigeix l'article 40 de la mateixa Llei del Dret a l'Habitatge i, a més, obliga a que es detallin concretament quines han estat.

Per tant, de nou, el legislador vol assegurar que les mesures restrictives del dret de propietat dels particulars sobre els seus immobles, portin causa de la voluntat clara i indubitada del propietari de no complir amb un deure inherent al seu dret dominical, tancant la possibilitat a que aquestes mesures s'adoptin quan la causa de l'incompliment es deu a la impossibilitat d'afrontar aquest deure.

L'immoble sobre el que recau el deure de conservació ha d'estar situat en un àmbit de forta demanda residencial.

Finalment, l'article 40 de la Llei del Dret a l'Habitatge estableix com a requisit per poder acordar l'expropiació per causa del incompliment de les ordres de conservació, que l'immoble en qüestió es trobi en un àmbit qualificat pel Pla Territorial sectorial d'Habitatge com d'una forta i acreditada demanda residencial.

Per tant, no tots els edificis sobre els que recau una ordre de conservació que ha estat incomplerta pel seu propietari poden ser objecte d'expropiació, encara que concorrin la resta de requisits. És necessari que l'immoble concret es trobi en un àmbit expressa i prèviament delimitat i declarat com de forta demanda residencial en el Pla Territorial Sectorial de l'Habitatge

El cas específic dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

El Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, en el seu article 3 obliga als propietaris d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària a garantir el compliment de les condicions d'habitabilitat d'aquest immobles. Aquest deure de conservació no és diferent del deure legal de conservació que, amb caràcter general, imposen els articles 197. 1 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel que es va aprovar el Text refós de la Llei d'urbanisme i 29,2 del Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel que es va aprovar el Reglament de la Llei d'Urbanisme als propietaris de qualsevol tipus d'immoble destinat a la residència de persones.

Tampoc és diferent el règim jurídic de les ordres de conservació que s'hagin de dictar per garantir aquest deure legal en els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, respecte de les que s'hagin de dictar per garantir aquest mateix deure de conservació en qualsevol altre tipus d'immoble destinat a habitatges de persones.

El que sí que suposa una novetat és la possibilitat que introdueix el Decret Llei 1/2015 d'expropiar usdefruit dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i, a més, fer-ho amb caràcter temporal per un termini que oscil·la entre els 3 i els 10 anys. Aquesta possibilitat no la contempla la Llei de l'Habitatge per a la resta d'habitatges destinats a residència de persones.

En aquest cas, el requisit per l'expropiació temporal no és només la manca de l'assoliment de les condicions mínimes d'habitabilitat normativament exigides en el Decret 141/2012, de 30

d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i de la cèdula d'habitabilitat, sinó, a més, que aquesta mancança provoqui que l'habitatge en qüestió estigui buit i no es pugui ocupar. Tampoc és possible l'expropiació temporal de l'habitatge si aquest no està situat en un municipi considerat àrea de demanda residencial forta i acreditada en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge.

Per a que pugui operar l'expropiació temporal de l'habitatge és necessari que en l'ordre de conservació que hagi dictat prèviament, l'administració hagi fet l'advertiment previ d'aquesta conseqüència possible en cas d'incompliment de la mateixa.

Així ho estableix l'article 4.3 del Decret Llei 1/2015, amb el següent tenor literal:

*“3. En el marc d'un procediment d'execució forçosa mitjançant execució subsidiària a càrrec del titular, l'Administració pot acordar l'expropiació temporal, per un termini mínim de quatre anys i màxim de deu anys, **de l'usdefruit d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, que estiguin desocupats per causa de manca de les condicions i dels requisits d'habitabilitat, i que estiguin situats en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada,** declarades en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge, amb l'objectiu d'executar les obres necessàries que en permetin l'ús i l'ocupació.*

No serà procedent acordar l'execució forçosa quan la persona propietària cedeixi l'usdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat, o quan la persona propietària doni compliment a la resolució de l'Administració i efectui les obres necessàries per garantir l'habitabilitat dels habitatges en el termini de sis mesos des de la seva notificació.

L'Administració ha de notificar a la persona propietària la resolució a executar amb l'advertiment que el seu incompliment comportarà l'execució subsidiària per part de l'Administració i l'inici de l'expedient expropiatori de l'usdefruit de l'habitatge per causa d'interès social.

Per tant, els requisits per a que operi l'expropiació temporal de l'usdefruit a causa de la manca de les condicions d'habitabilitat d'un habitatge són les següents:

- Que es tracti d'un habitatge adquirit en un procés d'execució hipotecària o de compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.
- Que l'incompliment de les condicions mínimes d'habitabilitat comporti que el pis estigui buit i no es pugui arribar a ocupar.
- Que l'habitatge es trobi en un municipi amb una forta i acreditada demanda residencial.
- Que el propietari hagi desobeït l'ordre de conservació dictada per la restitució de les condicions mínimes d'habitabilitat

- Que l'administració hagi advertit en l'ordre de conservació que l'incompliment pot comportar l'expropiació temporal de l'usdefruit.

EL CONVENI DE REHABILITACIÓ COM A MECANISME PER A L'OBTENCIÓ D'HABITATGE PÚBLIC.

El deure de conservació dels immobles destinats a habitatge no és dispensable per part de l'administració. Tot i això, hi ha ocasions en que els propietaris que han incomplert amb aquest deure tenen dificultats reals per poder complir-lo. Paradoxalment, aquesta dificultat és major quan més temps d'incompliment ha transcorregut perquè, en tal cas, els immobles s'han anat degradant més i, en conseqüència, la seva reparació és més costosa i, com a tal, més difícil d'assumir.

En aquests casos més greus, la utilització de tots els mecanismes coercitius i sancionadors que el nostre ordenament jurídic permet aplicar contra un determinat propietari, pot suposar un obstacle afegit pel compliment del deure de conservació que, lluny de solucionar el problema, el pot agreujar fins a fer-lo irresoluble. La imposició de sancions elevades i multes coercitives addicionals al cost de la reparació agreujarà la situació del propietari incomplidor que ja tingui dificultat per afrontar una reparació costosa. En tal cas, l'actuació administrativa no resultarà eficaç perquè el mecanisme emprat per la solució del problema, per molt ajustat a dret que sigui, el que farà en realitat és contribuir a perpetuar-lo sense capacitat per solucionar-lo eficientment.

Quan això passa, la Llei del Dret a l'Habitatge habilita una fórmula possible que permet remoure els obstacles que dificulten el compliment del deure de conservació amb una actuació administrativa de foment que es pot veure compensada directament amb l'obtenció d'habitatge públic. Es tracta de la figura del conveni de rehabilitació regulada en l'article 39 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del Dret a l'Habitatge.

En efecte, l'article 39 de la Llei 18/2007, estableix que l'administració pot subscriure convenis de rehabilitació amb els particulars destinats a fer complir el seu deure de conservació. Així ho estableix l'apartat 1 de l'esmentat precepte amb el següent tenor literal:

"1. Les mesures d'intervenció administrativa dirigides al compliment del deure de conservació i rehabilitació, i també les declaracions d'àrees de conservació i rehabilitació a què fa referència l'article 36, poden donar lloc a un conveni de rehabilitació entre l'Administració i les persones interessades en el procediment.

Doncs bé, l'apartat 4 del mateix precepte, expressament empara la possibilitat que les obres de conservació i rehabilitació les pugui fer l'administració, directa o indirectament i, en compensació a la inversió realitzada, pot obtenir per cessió l'immoble rehabilitat (cas d'habitatges buits) o part d'ells (cas d'edificis sencers destinats a habitatge) pel seu destí a polítiques socials. Així ho estableix l'article 39,4 de la Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge amb el següent tenor literal:

“4. Els ajuts que comprometi l'Administració poden comportar que l'immoble o una part d'aquest es destini a habitatge amb protecció oficial. També es poden fixar mecanismes de recuperació dels ajuts per al cas en què es produeixi una transmissió onerosa de l'immoble, d'acord amb el que estableixin els plans de rehabilitació.

Per tant, davant de la manca d'habitatge públic a Catalunya per atendre la demanda creixent, les situacions d'infracció que resulten de l'incompliment del deure legal de conservació dels habitatges o del edificis destinats a habitatges es configura com un mecanisme molt eficient per la seva obtenció. El temps de cessió hauria de ser el necessari per amortitzar la inversió realitzada per l'adequació de l'immoble per destinar-lo al seu ús d'habitatge i per contrarestar la manca de sanció a causa de l'incompliment previ del propietari del seu deure de conservació, de manera que quan més elevada sigui aquesta inversió i més elevat sigui l'import calculat de la sanció que finalment no s'imposarà, major ha de ser el temps de cessió de l'habitatge per al seu destí a polítiques socials que l'administració rehabilitarà.

Contràriament al que es pugui pensar, no cal, necessàriament, una dotació pressupostària elevada per a què l'administració pugui afrontar les obres de rehabilitació que permeti la contraprestació de la cessió, atès que els recursos econòmics els pot obtenir prèviament, com s'ha exposat en els apartats precedents, aplicant amb ple rigor les mesures de coerció i els procediments sancionadors contra aquells infractors que es resisteixen a complir el deure de conservació sense admetre cap alternativa d'acció.

En efecte, com s'ha manifestat, d'una banda, l'article 113 de la Llei del Dret a l'Habitatge obliga a destinar l'import de les multes coercitives imposades com a mesura de coerció davant l'incompliment d'una ordre de conservació donada, a l'execució subsidiària de les obres. D'altra banda, l'article 119, 1 de la mateixa Llei obliga a que l'import de les sancions 'han de destinar al finançament de polítiques públiques destinades a garantir el dret a l'habitatge. Per tant, des d'un punt de vista legal el import obtingut per aquestes vies permetria finançar l'execució d'obres d'altres habitatges sotmesos a convenis de cessió, emparant així l'obtenció d'habitatge públic amb caràcter temporal per atendre les necessitats d'habitatge públic.